

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1174 DE 1993

COMISION DE HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2468 DE 1993

OCTUBRE DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

IMPUESTO A LAS COMISIONES

Interpretación del artículo 451 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 7 DE OCTUBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco

Miembros : Señores Senadores Danilo Astori, Daniel Azzini, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 17 minutos)

La Comisión, en el día de hoy considerará la Carpeta Nº1174/93, Impuesto a las Comisiones, interpretación del artículo 451, de la Ley Nº 16.226 de 29 de octubre de 1992.

SEÑOR AZZINI.- Con respecto a la interpretación que le dió la Cámara de Representantes a este proyecto, debo señalar que me asaltan algunas dudas.

A mi juicio, el impuesto a las Comisiones emanado de este Cuerpo desde hace tres años es suficientemente claro como para no requerir ninguna interpretación. Es evidente que esta interpretación, en los hechos, prácticamente estaría creando una exoneración. El primer problema que planteo --no sé cómo se puede resolver-- es que la iniciativa en materia de exoneraciones la lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no el Poder Legislativo. Por lo expuesto, considero que este proyecto de ley tiene un defecto de base que es importante y que deberíamos estudiarlo.

Creo que el Impuesto a las Comisiones tal como surgió de este Cuerpo, dió lugar a una interpretación muy clara de quiénes son lo sujetos pasivos del tributo.Muchas veces el legislador utiliza expresiones considerables a fin de dejar claro que los sujetos pasivos son representantes de un espectro amplio dentro de la actividad económica del Uruguay. Por ello no me llama la atención la

redacción del proyecto original porque a mi juicio es trasparente. Ahora, se establece la posibilidad de que los Agentes de Quinielas y Loterías no estén comprendidos dentro de ese artículo. Sin perjuicio de ello, quiero resaltar que me extraña el hecho de que este proyecto de ley interpretativa cree una exoneración --de hecho y de derecho-- en la cual no se estaría respetando la inciativa privativa del Poder Ejecutivo.

A pesar de que este impuesto tiene una base bastante justa desde el momento en que es proporcional, ya que no fija situaciones contributivas desiguales, sino que lo hace en relación a los ingresos de cada uno de los comisionistas, igualmente entiendo que este proyecto de ley debería ser rechazado.

SEÑOR ZUMARAN.- En principio, tengo opinión favorable sobre este proyecto. Creo que la intención al crear este tributo no fue gravar a los sujetos pasivos. Es cierto que este tema ha estado pendiente en instancias presupuestales y creo que una disposición de este tipo fue sancionada por la Cámara de Representantes, no recuerdo si fue en la Rendición de Cuentas de 1991 o 1992. Posteriormente fue discutida en la Comisión respectiva del Senado y por las urgencias y premuras de la Rendición de Cuentas, no se pudo sancionar. Naturalmente que recibí la opinión de los interesados que solicitaban que no se les cobrara este tributo, para lo cual manejaban argumentos de peso sosteniendo la inviabilidad de este impuesto. Creo que de alguna manera su creación amenazaría la existencia misma de este sector que trabaja en condiciones de legalidad.

Con respecto a este tema, siempre se ha tratado de buscar equilibrio. El juego, por su propia naturaleza, siempre ha sido objeto

de distintos gravámenes, porque socialmente se considera conveniente. Es una actividad donde se mueve mucho dinero, por lo que es razonable y lícito que el Estado extraiga tributos para financiar los gastos públicos. Uruguay cuenta con una larga y triste experiencia en la práctica de juegos clandestinos. Todos sabemos que en esta organización tan particular que tiene la Lotería y Quiniela en nuestro país --en parte pública y en parte privada, porque existe una coexistencia de ambos sectores-- el resultado ha sido satisfactorio. Permanentemente hemos estado en el límite o en el borde de este juego clandestino, es decir que quien lleva las apuestas lo hace de modo informal a fin de eludir la carga impositiva ya que cuando los márgenes de utilidad se reducen a extremos muy bajos surge este tipo de juego. Esto se da, sobre todo, en la periferia de la ciudad, en el interior del país, en bares y en las casas de comercio de campaña, porque se favorecen por la falta de disposición en esta materia. Ello no quiere decir que el juego deba estar exonerado, sino que considero que debe estar gravado. Creo que debe estudiarse la ecuación económica para no gravarlo a tal punto que los agentes de Quinielas y Loterías se vuelquen hacia el juego clandestino.

De esta forma, el Estado dejaría de recaudar gran cantidad de tributos. Además, da otra seguridad en cuanto al pago de las apuestas ya que cuando una actividad como el juego cae en la órbita de la clandestinidad, se asocia a toda clase de conductas delictivas. Entonces, creo que también hay un interés público y social de mantener todo esto a la luz del día como efectivamente ocurre en el país desde hace muchas décadas.

Por estos motivos, porque creo que fue la voluntad del Poder Legislativo y debido a que entiendo que este sector no resistía el pago de este tributo, es que estoy de acuerdo con la sanción de este proyecto de ley.

SEÑOR CASSINA.- Señor Presidente: coincido con lo que ha expresado el señor senador Zumarán, por lo que voy a ahorrar argumentos a la Comisión. Sólo deseo agregar --él también lo señaló-- que, como expresa el informe de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes suscrito por unanimidad, fue voluntad del legislador que este impuesto no gravara a este sector de actividad. Además, eso consta en las versiones parlamentarias.

El problema es que --criterio que no califico-- la Administración Fiscal se ha atenido a la letra de las normas relativas al impuesto que fue dejando de lado la voluntad del legislador en ocasión de sancionarse esa ley. Por lo tanto, no entiendo que aquí se esté creando una exoneración, en cuyo caso, obviamente, se requeriría la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Simplemente se está interpretando lo que el legisldor quiso que se gravara con este impuesto. Por tales razones, voy a votar la aprobación de este proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- Por los mismos fundamentos expuestos por los señores senadores Zumarán y Cassina, nosotros también acompañamos este proyecto de ley que ya habíamos votado favorablemente en la Cámara de Representantes hace ya tiempo. Con respecto al últimc punto que señalaba el señor senador Cassina, quiero decir que el informe de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes cita concretamente la historia de la sanción de la iniciativa haciendo notar que en ella consta, específicamente, la voluntad del legislador de exonerar de este tributo a este tipo de comisiones, si es que así se las puede llamar. No escapa a mi conocimiento que el argumento expuesto por el señor senador Azzini tiene fuerza porque por esta vía se está disponiendo una exoneración sin iniciativa. El problema es que no sé cómo se resuelve una situación en que el Poder Ejecutivo desoye la voluntad parlamentaria; cómo hace el Poder Legisativo para decir que no se está cumpliendo lo que se dispuso. Por eso, se opta por este tipo de redacción que, por lo demás no es la primera parte que se utiliza. Al decir "Declárase por vía de interpretación..." se hace una reafirmación de su voluntad precedente, en el sentido de cuál es el campo que quiso cubrir con el tributo dispuesto. Pienso que también constituye una facultad del Parlamento el hacer una declaratoria de este tipo que, si bien formalmente podría ser discutible, sustancialmente no. En este caso, el Parlamento no hace otra cosa que restituir la vigencia de su voluntad. Me parece que a la hora de definir si se está actuando bien desde el punto de vista institucional, este elemento es importante. Así lo han entendido todos los sectores en la Cámara de Representantes y también lo hacemos nosotros, por lo que estamos dispuestos a votar favorablemente este proyecto.

SEÑOR AZZINI.- Naturalmente, al igual que los demás señores senadores acompañé la lectura de las actas, para conocer el trámite parlamentario previo --me refiero al original, de 1990-- y comparto los argumentos dados por el señor senador Astori. Obviamente, cuando la Administración aplica un tributo y, particularmente, cuando define la reglamentación sobre un sujeto pasivo, se atiene a la letra de la ley que, en este caso, es suficientemente clara. Ella define como sujetos pasivos del referido impuesto a los mandatarios, consignatarios, comisionistas, mediadores, corredores de cambio, agentes de comercio exterior, despachantes de aduana, rematadores, corredores y quienes desempeñan actividades de similar naturaleza, aunque tuvieran otra denominación.

Debemos preguntarnos si frente a la aplicación de cada tributo la Administración debe analizar el espíritu del legislador o atenerse a la letra de la ley. Cuando ésta es clara, se puede decir que manda, en el buen sentido de la palabra. Sin perjuicio de ello, reconozco las dudas que asaltan a los señores senadores, independientemente de que tengamos un criterio diferente. Si a pesar de nuestra posición en contrario, la Cámara aprobara este proyecto, llamo a responsabilidad a los señores senadores ya que estamos creando una exoneración de hecho. En la realidad económica y financiera de la Dirección General Impositiva y del Estado, se estaría dando una mengua en los ingresos. Entonces, creo que corresponde tratar de crear algo que sustituya los ingresos que no se recaudarían por esa vía. En definitiva, estamos creando una fuente de desfinanciamiento que el Estado no tiene prevista en este momento. Estoy hablando de una fuente de financiación alternativa porque, sea o no exoneración, desde el punto de vista

jurídico, se está creando una mengua de ingresos.

Por otra parte, quisiera saber --y lo voy a averiguar lo más pronto posible en la Dirección General Impositiva-- cuál es el monto estimado de esta exoneración porque, naturalmente, hacen al buen funcionamiento del Estado, del que todos somos responsables.

SEÑOR ASTORI.- Sólo deseo acotar que esa búsqueda la tendrá que hacer el Poder Ejecutivo y no los parlamentarios, puesto que fue él quien creó esta situación al invadir un área que el Parlamento había dejado expresamente afuera. Si el Poder Ejecutivo invadió un área que no correspondía y luego el Parlamento lo invita a retirarse, obviamente, no es responsabilidad de éste buscar la sustitución de recursos. Insisto en que de aquí en más ésta es una tarea del Poder Ejecutivo, que supongo hará una propuesta en este sentido para que posteriormente la estudiemos en este ámbito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Correspondería pasar a votar en general el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes y que está contenido en el distribuido Nº 2220, Carpeta Nº 1174/93.

SEÑOR GRENNO.- No es mi intención enlentecer el trabajo de la Comisión ni condicionar la votación a mi posición; pero, lamentablemente, en este momento no me encuentro en condiciones de votar este proyecto de ley. ¿Por qué? En primer lugar, porque me parece absolutamente claro que la interpretación del proyecto de ley responde a los fundamentos por los que fue votado. En segundo término, porque esta iniciativa contó con el apoyo de todos los sectores en la Cámara de Representantes; no hubo sector de Gobierno ni de la oposición que marcara diferencias.

Sin embargo, en este momento me asalta una serie de dudas acerca de, por ejemplo, los fundamentos normativos y constitucionales del proyecto de ley --e inclusive, sobre la mensura--, que creo no han sido mencionados por el señor senador Azzini.

Por otra parte --y quizás sea una negligencia de quien habla--, no

he hecho las consultas del caso al sector que represento.

En consecuencia, pido excusas a los miembros de la Comisión por no poder votar en este momento y solicito la postergación del tratamiento de este tema hasta la próxima sesión, cuando sí estaría en condiciones de hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está a consideración la propuesta del señor senador Grenno en el sentido de postergar por una semana el tratamiento de este asunto. Adelanto que si fuera aceptada, lo colocaríamos en primer lugar del Orden del Día de la sesión del próximo jueves.

SEÑOR ASTORI.- Anuncio que, por motivos personales, no voy a poder estar presente el próximo jueves. Por lo tanto, quiero que quede constancia de mi voto favorable a este proyecto de ley.

SEÑOR ZUMARAN.- Me encuentro en la misma situación que el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI.- Quiere decir que, inclusive, se puede configurar una situación de falta de quórum en la Comisión.

Entonces, y puesto que la consideración de este proyecto de ley ha sido varias veces postergada, luego de que la Cámara de Representantes le diera su consentimiento con fecha 9 de junio de este año, pediría que se tuviera en cuenta alguna suerte de aprobación ficta, por supuesto, cuando el señor senador Grenno esté en condiciones de votarlo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- De las consultas efectuadas surge que hay consenso en la Comisión en el sentido de que el proyecto de ley venido de la Cámara de

Representantes se apruebe por mayoría y, por ende, será remitido con informe verbal a la próxima sesión ordinaria que celebre el Senado. Sin perjuicio de ello, a la Presidencia le ha sido encomendado consultar a los señores senadores De Boismenú --que no se encuentra presente-- y Grenno, quien ha solicitado la postergación del asunto, a los efectos de poder analizarlo más exhaustivamente y consultar a su sector. En función de esto, entonces, se determinará la posición final de los integrantes de la Comisión respecto a este proyecto de ley.

Corresponde ahora designar al miembro informante verbal. Sugiero que lo sea el señor senador Zumarán.

SEÑOR CASSINA.- Apoyado.

SEÑOR ASTORI.- Apoyado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración el segundo punto del orden del día: "Casinos. Instalación, explotación y funcionamiento en el territorio nacional", Carpeta Nº 710 de 1991.

En este caso, también, se trata de un proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes.

SEÑOR ZUMARAN.- Señor Presidente: debo indicar que no tengo opinión formada sobre este proyecto de ley. Por lo tanto, me gustaría estudiarlo y conocer lo que piensan los demás señores senadores al respecto.

Sin embargo, sí tengo opinión favorable en relación con el proyecto de ley sobre topes del endeudamiento del sector público, y pienso que podría ser objeto de un rápido tratamiento en la Comisión...

SEÑOR PRESIDENTE.- Considero que su tratamiento no va a ser tan rápido, señor senador.

SEÑOR ZUMARAN.- Entonces, no voy a proponer la alteración del orden del día.

SEÑOR CASSINA.- En torno a este proyecto de ley sobre la instalación, explotación y funcionamiento de casinos, en el territorio nacional, creo que sería conveniente recabar algunos antecedentes, como por ejemplo, el informe que elaboró --si no me equivoco-- la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes.

El primer párrafo del artículo 1º, expresa lo siguiente:

"El Estado explotará directamente las salas de juego llamadas Casinos instaladas o a instalarse en todo el territorio nacional, estando a su cargo exclusivo su establecimiento, explotación y funcionamiento. No obstante el Poder Ejecutivo, y con carácter excepcional, podrá autorizar a personas físicas o jurídicas a realizar dicha explotación en zonas o proyectos declarados de interés turístico, no siendo de aplicación la presente ley para la adjudicación de dichas autorizaciones cuyo trámite se hubiere iniciado con anterioridad al 1º de diciembre de 1991, las que se regirán de acuerdo a la ley vigente a la fecha de la iniciación del trámite, aunque no se hubiere consumado ningún acto relativo a esa autorización."

Pienso que sería necesario conocer qué trámites de autorización se han iniciado con anterioridad al 1º de diciembre de 1991.

SEÑOR ASTORI.- Al respecto, estimo que sería necesario modificar la fecha y que, en lugar de expresar "cuyo trámite se hubiere iniciado con anterioridad al 1º de diciembre de 1991," se dijera "cuyo trámite se hubiere iniciado con anterioridad a octubre de 1993".

SEÑOR CASSINA.- En el segundo parágrafo de este artículo se indica:

acto jurídico de autorización requerirá necesariamente para su perfeccionamiento y validez la aprobación legislativa, la que se expresará en forma de ley."

En la medida en que están en distintos párrafos, parece que se hace referencia a todos, es decir, a aquellos que de aprobarse esta ley excepcionalmente pueda autorizar el Poder Ejecutivo y a los que, de cierto modo, ya estarían autorizados.

Aclaro que estoy de acuerdo con lo que aquí se señala, pero me parece que no tiene sentido autorizar al Poder Ejecutivo para que excepcionalmente se aparte de las reglas generales, porque, si quisiera hacerlo propondría un proyecto de ley específico para determinado apartamiento, valga la redundancia.

Además, la única posibilidad de alejarse de la regla general sin autorización legislativa, quizás podría ser --confieso que no estoy seguro-- algún caso en que ya se inició el trámite de autorización.

SEÑOR AZZINI.- Precisamente, me preguntaba cuál era el sentido de que el Poder Ejecutivo, con carácter excepcional, autorice a personas físicas o jurídicas a realizar la explotación. En realidad, no sé cual es el alcance de esa autorización.

Desde el momento en que todo está resumido en el segundo parágrafo, donde se expresa "El acto jurídico de autorización requerirá necesariamente para su perfeccionamiento y validez la aprobación legislativa," no me parece que tenga mayor sentido la autorización del Poder Ejecutivo.

SEÑOR CASSINA.- Reitero que, a mi juicio, necesitamos conocer los antecedentes legislativos existentes, es decir, cuál es la normativa vigente en la materia. Aunque creo tenerla presente para mayor seguridad preferiría contar con los textos Deseo tener claro el tema sobre el que estamos legislando puesto que, para quienes hubieran iniciado el trámite de autorización antes de determinada fecha --ya sea el 1º de diciembre de 1991, tal como figura en el artículo 1º de este proyecto de ley, o cualquier otra fecha que se establezca-- se aplicará el sistema vigente.

Resumiendo, estimo que debemos tener los antecedentes en esta materia, antes de pasar a examinar este proyecto de ley en la Comisión.

SEÑOR ASTORI.- Sin querer efectuar valoraciones de ningún tipo --no estoy en condiciones de hacerlo por razones obvias--, debo indicar, en el mismo sentido que lo ha hecho el señor senador

Cassina, con respecto a la información que debemos conocer que tengo la impresión de que, habiéndose aprobado este proyecto de ley en la Cámara de Representantes en diciembre de 1991, la fecha que establece el primer parágrafo del artículo 1º --que, precisamente, es la misma-- tiene la intención de fijar el límite en el momento en que se aprobó la norma. Por lo tanto, a mi juicio es de capital interés,a los efectos de la discusión de este proyecto de ley, modificar esa fecha y trasladarla hasta nuestros días.

Deberíamos saber cuáles son los trámites que se han iniciado hasta octubre de 1993, porque es de decisiva importancia a fin de tomar posición con respecto a este proyecto de ley.

Aclaro que me quedan muchas dudas en torno a este tema y me gustaría consultar esa información. Considero que en estos dos años pueden haber ocurrido hechos relacionados con este asunto que debemos conocer. Por ese motivo, planteo esta inquietud.

Creo que no me equivoco al decir que la intención de poner esa fecha fue hacerla coincidir con la de la sanción del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores están de acuerdo, la Presidencia desea hacer un breve comentario de carácter informativo.

La Secretaría me ha alcanzado una fotocopia del Decreto ley Nº 14.335, de 23 de diciembre de 1974, que se titula "Turismo".

Concretamente, en su artículo 19 se crea un Fondo y, entre los elementos que lo nutren figuran en el 20%, el importe a percibir por concepto de concesiones a otorgar sobre casinos del Estado.

Por su parte, el artículo 20 expresa que el Estado explotará los casinos de que dispone actualmente y las salas de juego

que estime conveniente instalar mediante el régimen de concesiones. Posteriormente, se regula el sistema de concesión.

Aparentemente, la diferencia que existiría sería que en el Decreto ley vigente los casinos son explotados por el Estado a través de concesionarios.

Asimismo, indirectamente, se habla de los Casinos municipales, ya que una parte de ese artículo 20 expresa que no se podrán instalar nuevos Casinos a una distancia menor de 50 kilómetros de los municipal actualmente en funcionamiento.

En cambio, en el proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes se establece, reiterando el el mismo concepto, lo siguiente: "El Estado explotará directamente las salas de juego llamadas Casinos instaladas o a instalarse en todo el territorio nacional, estando a su cargo exclusivo su estableci- miento, explotación y funcionamiento."

En este aspecto, esta normativa parece ser más radical, porque en el régimen anterior se hablaba de que se haría a través de concesio- narios. Luego, el texto continúa: "No obstante el Poder Ejecutivo, y con carácter excepcional, podrá autorizar a personas físicas o jurídicas a realizar dicha explotación en zonas o proyectos declarados de interés turístico", etcétera. Este parece ser el cambio medular del régimen de Casinos, ya que la legislación vigente preveía el sistema de explotación por parte del Estado, excepto de los municipales, que sería a través de concesionarios, mientras que en este proyecto de ley se prevé que lo haría directamente, salvo en los casos en que se autorizaran otras formas de explotación.

De todas maneras, considero que sería oportuno distribuir este texto como antecedente, así como el informe proveniente de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes acerca de este proyecto de ley. De esta forma, los señores senadores podrían tener un conoci- miento más profundo sobre este tema y lo mantendríamos en el Orden del día a los efectos de que sea considerado.

Asimismo, me parece conveniente que invitáramos al Ministerio de Turismo a los efectos de hacer las consultas pertinentes y saber exactamente en qué estado se encuentra el trámite y, por consiguiente, informar a la Comisión.

SEÑOR ASTORI.- Deseo agregar un elemento adicional sobre el tema que abordé en mi intervención anterior.

Aparentemente, lo dispuesto por el inciso primero es un concepto que no necesita reafirmación legal, porque las leyes no son retroactivas. Es obvio que si se aprobara un proyecto de ley de este tipo su alcance no llegaría a los procesos en trámite que anteceden a la sanción de la ley. Por lo tanto, no sería necesario expresarlo porque, reitero, las leyes no son retroactivas.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que al final de este primer inciso figura un elemento que parece ser la razón de esta disposición, ya que expresa "aunque no se hubiere consumado ningún acto relativo a esa autorización". Si consideramos que, probablemente, el proceso de autorización tenga diversas etapas y requisitos a cumplir, me parece que el elemento que justifica esa afirmación es, precisamente, el que he indicado: "aunque no se hubiere consumado ningún acto relativo a esa autorización". A mi entender, este primer inciso define la aplicabilidad, en este caso, del concepto de la no retroactividad de la ley.

SEÑOR ZUMARAN.- Considero, señor Presidente, que este proyecto de ley roza varios aspectos. Uno de ellos, al que acaba de hacer referencia el señor senador Astori, refiere a la vigencia de este proyecto de ley en caso de que sea aprobado. Sin lugar a dudas, si no se expresa algo en torno a ese tema, los Casinos ya autorizados no

se pueden tocar. Ahora bien, en cuanto a aquellos Casinos cuya autorización está en trámite, la situación se dificulta. A este respecto tendríamos que saber si existe alguna autorización en trámite, porque evidentemente, se trata de un punto delicado.

SEÑOR ASTORI.- Obviamente, nos referiremos a una autorización al día de hoy.

SEÑOR ZUMARAN.- Otro de los temas de difícil dilucidación es el relativo a saber quién autoriza la apertura de nuevos Casinos. El proyecto de ley tiene una inclinación decidida a que dicha autorización sea por vía legislativa. Este es un punto novedoso, ya que no es lo común en nuestro Derecho ni en el régimen vigente. Sería conveniente que nos cercioráramos de esto, ya que no es una materia que estemos tratando diariamente y que conozcamos en toda su complejidad.

Un tercer punto importante es el relativo a si los Casinos deben ser nacionales o departamentales, en cuyo caso la distinción habría que conservarla porque una legislación en materia de Casinos departamentales, como es notorio, puede chocar contra el principio de autonomía departamental.

Además, me parece conveniente señalar que existe una Dirección Nacional de Casinos que, si no me equivoco, funciona en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. A mi entender, deberíamos consultar a esta Dirección porque, en principio, debe ser el organismo idóneo en esta materia. Inclusive, podríamos transmitirle nuestras dudas y hacerle llegar la versión taquigráfica de esta sesión, fundamentalmente la parte relativa a este tema. Un aspecto que ofrece dificultades en torno a este problema es el de los funcionarios de Casinos en lo que respecta a su carácter, es decir, si son públicos o no. Frecuentemente, son contratados por temporadas

por lo que existe una larga nómina de funcionarios.

También cabe destacar lo referente a la distribución de los ingresos, en la cual tienen participación los Gobiernos departamentales. A este respecto, recientemente el Congreso Nacional de Intendentes ha emitido su opinión y una de las soluciones que se ve como posible es que todos los departamentos participen de las utilidades. En este momento, lo hacen aquellos Gobiernos departamentales en cuyo territorio tiene asiento un Casino. Por ello, por ejemplo, se beneficia mucho la Intendencia Municipal de Maldonado. Ante esto puede darse la situación de que otros departamentos exijan la autorización para instalar Casinos en su territorio o, de lo contrario, participar de los ingresos de las casas de juego de los otros departamentos. De manera que este es un tema de permanente roce entre los Gobiernos departamentales y también entre el Gobierno Nacional y los departamentales

De modo que existe una serie de temas arduos y difíciles, por lo que, además de los antecedentes proporcionados por Secretaría, sería conveniente invitar a esta Comisión a la Dirección Nacional de Casinos para trasladarse estas inquietudes y luego estudiar la información que nos brinde. De esa manera, estaríamos en condiciones de saber si existen nuevas autorizaciones en trámite, cuál es el procedimiento actual para permitir la instalación de Casinos, cómo se realiza su gestión, si a través del Estado o por medio de concesionarios --que es uno de los temas en los que incursiona este proyecto de ley-- y qué injerencia tienen los Gobiernos departamentales. Así podríamos formarnos una idea cabal, sobre todo, tratándose de un tema muy complejo, porque el solo texto aprobado por la Cámara de Representantes no ayuda a completar nuestro conocimiento.

SEÑOR AZZINI.- Naturalmente, el Director Nacional de Casinos será quien entienda en parte de este tema, concretamente, en cuanto a los Casinos oficiales, pero de lo que se trata es de estudiar la aprobación de la instalación de otro tipo de Casinos, acerca de los cuales no interesa tanto la opinión de este Director. Sí comparto el criterio expresado por el señor senador en cuanto a conocer el funcionamiento de los actuales.

Considero que, independientemente de saber quién controla los Casinos en el área oficial, que es una parte del tema que estamos tratando, deberíamos escuchar otras opiniones respecto a la otra faceta del asunto que, a mi juicio, es muy importante.

Reitero que un punto relevante es, precisamente, la instalación de otros Casinos que no sean los oficiales. En ese sentido, sí sería importante reforzar la opinión para no tener sólo la versión oficial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recogiendo las opiniones vertidas procederíamos entonces, si los miembros de la Comisión están de acuerdo, a distribuir los antecedentes de la legislación y los informes. Asimismo, el Presidente de esta Comisión realizaría consultas con el Ministerio de Turismo acerca de la situación en que se encuentran los eventuales trámites y haría lo propio con la Dirección General de Casinos para conocer en qué estado se encuentra el asunto, información que sería trasmitida en la próxima sesión de este grupo de trabajo, a cuyos efectos se incluiría el tema en el Orden del Día.

Corresponde ingresar ahora a la consideración del tercer punto del Orden del Día: "Endeudamiento del sector público. (Carpeta número 680/91)".

Como en el caso de las dos carpetas anteriores, también se trata aquí de un proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, enviado para la consideración del Senado, por el cual se fijan topes.

SEÑOR ASTORI.- Como se recordará, este proyecto nació --y creo que no violento la voluntad de su principal impulsor si digo esto-- cuando estábamos tratando, por un lado, de autorizar y, por otro, de fijar nuevos límites a una emisión de valores públicos de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería. Este proyecto se aprobó en la Comisión de Hacienda del Senado así como en el Plenario y, si recuerdo bien, fue remitido a la Cámara de Representantes la que, por su parte, también le dio su voto. Pero en la instancia de discusión surgió una propuesta de este tipo que ya fue abordada por este grupo de trabajo en otra oportunidad, lo cual motivó la elaboración de una iniciativa sustitutiva del señor senador Blanco. Y digo sustitutiva porque recogía

algunos elementos conceptuales de la propuesta y los llevaba a límites que no deseo calificar en este momento.

En consecuencia, mi intención es hacer una breve reseña del tratamiento de este proyecto, al tiempo que expresar que la situación, en mi modestísima opinión, ha variado sustancialmente respecto de la primera vez en que abordamos en esta Comisión el asunto. Dicha variación está contenida en el proyecto de Carta Orgánica del Banco Central, cuya suerte todavía no está sellada y debo confesar que después de lo acontecido en el día de ayer me ha invadido una cierta angustia que tampoco voy a calificar. Quiero, sí, plantear mi duda con respecto a lo que pueda suceder; que Dios nos ayude y que la iniciativa no pierda identidad ni prolijidad.

De todas maneras, dejando de lado comentarios superficiales, entiendo que el proyecto contiene un límite --que hemos discutido mucho en este ámbito-- de crédito al sector público, que es una base importante relativa al mismo tema que estábamos tratando anteriormente, pero también vinculada especialmente con aquella iniciativa que había presentado el señor Presidente. Todos recordamos las alternativas planteadas, la propuesta inicial del Poder Ejecutivo, así como la del señor senador Blanco, la que nosotros presentamos y, en definitiva, la permanencia de la fórmula del Poder Ejecutivo de un 10% como tope de adelanto del Banco Central, a título de crédito, al sector público. Incluso, hay variaciones importantes, como por ejemplo el cobro de intereses por esos créditos que nunca estuvieron en vigencia y la fijación de "techos de tiempo", porque estamos hablando de adelantos de fondos que tienen una vigencia temporal y que, por ese carácter, son renovables y generan un costo que hay que pagar.

Reitero mi parecer en el sentido de que ya no podríamos considerar este tema sin tener en cuenta lo que aprobamos como parte del proyecto de Carta Orgánica del Banco Central, que es importante. No olvidemos tampoco --no quiero extenderme mucho en este primer comentario-- que además de ese artículo, que prevé adelantos de crédito en dinero del Banco Central al sector público, la siguiente disposición en el proyecto de Carta Orgánica de la mencionada Institución, establece la modalidad de conducción de ésta y del Estado sobre el manejo de valores públicos. Como recordarán los señores senadores, incluso el entonces Vicepresidente del Banco, doctor Martins, llegó a acumular aquellos dos porcentajes porque el citado proyecto de Carta Orgánica establece --como debe hacerlo, por otra parte-- los mecanismos específicos a que deberán atenerse la institución bancaria y el sector público en el manejo, ya no de los adelantos, sino de los valores emitidos por el Estado, como, por ejemplo, los Bonos del Tesoro y las Letras de Tesorería.

De modo que las dos disposiciones que hemos aprobado, no sólo en la Comisión sino también en el Plenario son, a mi juicio, una novedad sobre este tema que, cuando tratamos el proyecto por primera vez, no existía. Solamente quería recordar estos dos aspectos. Por un lado, un grueso trazo del trámite anterior y, por otro, el hecho de que ahora hay nuevos elementos a tomar en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la anuencia de los señores senadores, la Mesa desea hacer un comentario en virtud de la participación del Presidente en anteriores instancias vinculadas al tema, como primera aproximación a este análisis.

Tiene razón el señor senador Astori cuando dice que hay elementos nuevos. Por un lado, el que mencionaba referido a la Carta Orgánica del Banco Central, que establece un tope al adelanto de éste al sector público, concretamente a Tesorería. Por otro, en este lapso se aprobó un proyecto de ley --que creo todavía se encuentra en la Cámara de Representantes-- que fija un tope global para Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería, pero modifica la composición, dentro de este límite, del porcentaje de los mismos para tratar de mejorar el perfil de la deuda, habilitando una mayor proporción de endeudamiento a mayor plazo por el rubro Bonos y una menor proporción a un plazo más corto por la vía de las Letras de Tesorería.

(Dialogados)

SEÑOR ZUMARAN.- Sería bueno saber si fue sancionado o no por la Cámara de Representantes.

De hecho, la Cámara de Senadores tomó dos decisiones en esta materia. Una de ellas es la relativa a la Carta Orgánica del Banco Central y otra es la que está contenida en ese otro proyecto que, fijando un tope global para Bonos y Letras, varía la proporción de unos y otros en beneficio de un incremento de los primeros y una disminución de las segundas. Con esto último, se buscaría favorecer un cambio del perfil o de la estructura de la deuda, con un plazo más extenso. Me parece que este es un elemento importante.

Deseo formular otra observación, que se relaciona con el proyecto que estamos considerando. Como es sabido, esta norma tiene literales que van desde el A). hasta el H), agrupando los distintos tipos de endeudamiento, que se sumarían para colocarlos bajo el techo de ese tope fijado por el propio proyecto de ley. Personalmente, debo decir que este método me suscita algunas dudas porque, entre los ítems o rubros que incluyen endeudamiento, hay elementos que son de naturaleza muy diferente. Sin embargo, todos aparecen "topeados" --utilizando un neologismo bastante usual y gráfico-- por el mismo límite. Por ejemplo, allí figuran Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería, así como también las deudas con proveedores, las letras de regulación monetaria, los avales y las deudas contraídas con organismos multilaterales o bilaterales de crédito. Entonces, me parece que esta acumulación de rubros que habrán de computarse a los efectos de mantenerlos sumados bajo estos topes, no es una solución conveniente, precisamente, por la diferente naturaleza de esos ítems.

Una de las cuestiones que me llama particularmente la atención es

la que tiene que ver con las letras de regulación monetaria, que constituyen el instrumento típico de manejo monetario. Si el Banco Central estuviera "topeado" por cosas que no son de su práctica específica, por ejemplo, créditos con proveedores, deudas con organismos multilaterales o incluso Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería --que son instrumentos de la Tesorería de la Nación y no del Banco Central--, estaría frenado por alguno de los elementos que he mencionado.

SEÑOR ASTORI.- Además, se vería obligado a reducir otros factores de endeudamiento, de modo de poder liberar la utilización de aquél. El problema se plantearía si surgen también dificultades en los otros ámbitos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin pretender ser un experto --porque no lo soy-- en este tipo de cuestiones de manejo financiero entre los organismos monetarios del Estado, debo decir que tengo la sensación de que esta acumulación de distintos tipos de endeudamiento bajo un mismo tope genera una cierta rigidez, inconveniente en el funcionamiento del Banco Central y, eventualmente, de la Tesorería General de la Nación. Tengamos en cuenta, por ejemplo, la emisión de Bonos y Letras necesarios para compensar un desequilibrio del Presupuesto. Supongamos que en el Parlamento se sanciona un Presupuesto que es deficitario, porque una corriente de opinión determinada considera que en ciertos momentos, se estimula la actividad a través de un presupuesto que moderadamente incluya un déficit. En ese momento, la Tesorería desea nutrirse a través de recursos genuinos, pero estará frenada por las letras de regulación monetaria, los créditos de proveedores, los avales

y las deudas contraídas con organismos multilaterales o bilaterales de crédito, etcétera.

Por lo tanto, comparto la filosofía de que debe haber un manejo prudente del endeudamiento del Estado, porque sería trágico que no fuera así. Sin embargo, me surgen dudas acerca de si esta es la vía idónea para lograr ese objetivo.

SEÑOR ASTORI.- Sobre todo, después de haber aprobado en el Senado las normas relativas a la Carta Orgánica del Banco Central.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente, creo que el Poder Legislativo puede y debe inducir a la prudencia en el manejo de los dineros públicos, pero esto no necesariamente se debe hacer a través de un solo acto en el que todas las deudas se sumen, estableciéndose un tope. Puede tratarse de una inducción a través de la regulación específica de cada uno de los sectores o de las distintas vías de compromiso que puedan existir.

Entonces, hicimos bien en colocar un tope a las Letras y Bonos de Tesorería, porque podría darse el caso de que una Administración descontrolada empapelara la plaza con valores públicos. Asimismo, hicimos bien en regular la composición de esa posible emisión de valores públicos, habilitando un mejoramiento del perfil de la deuda. En ese sentido, cabe acotar que el Poder Legislativo asumió la responsabilidad de controlar la deuda pública a través de la ley. Por lo tanto, pienso que podríamos hacer algo parecido en otras áreas. Sin embargo, en lo que respecta al Banco Central, con particular minuciosidad y cuidado, hemos estado regulando y detallando su funcionamiento, buscando el equilibrio necesario para que su independencia y su funcionalidad se coordinaran con un enfoque general de la política y del Gobierno. Resulta que ahora, tal vez su único

instrumento en este momento --o quizás una de las herramientas clásicas de política monetaria-- quedaría subsumido como un rubro más en un conjunto de otros que configuran el endeudamiento.

Entonces, si bien no quiero adoptar una posición rígida, final e irreductible, debo decir que todo esto me suscita una gran duda. Precisamente, en la otra etapa de discusión de este tema, hice mención a ese aspecto, si bien insistí más en el de la emisión, al que me referiré más adelante. Ahora, examinando este proyecto de ley desde el punto de vista de sus elementos constitutivos, y no ya desde la propuesta que pude haber efectuado en su momento, señalo que me merece ciertos reparos. De todas formas, insisto en que comparto el espíritu y el deseo de que exista moderación y prudencia en el manejo del endeudamiento del Estado.

A continuación, haré referencia someramente al tema relacionado con la emisión. Tal como los señores senadores supondrán, no he variado mi pensamiento con respecto a esta cuestión. En este sentido, el diario "La República" habló de "resbalón" al referirse a la posición del 5%, que había sido derrotada. De todas formas, persisto en la idea de que debe haber una restricción de la emisión del crédito al sector público en general por parte del Banco Central, ligada a ciertos factores objetivos. Incluso, la restricción del 5% que defendí en el seno de la Comisión al discutir el tema de la Carta Orgánica del Banco Central constituye, en mi opinión, un elemento práctico a los efectos de atender ese proyecto específico que estaba en consideración.

De todos modos, desde el punto de vista filosófico, creo que la emisión debe estar relacionada con la realidad de la generación de

bienes y servicios de una sociedad. Entonces, el Banco Central debe proveer los medios de pago adecuados, es decir, la liquidez necesaria para que los bienes y servicios de la sociedad puedan funcionar correctamente. Si bien en este momento desconozco la ecuación matemática para expresar esto, tengo muy claro el concepto de que cuanto más se aproxime la emisión al conjunto de bienes y servicios provistos por una sociedad, será mayor el beneficio que ella obtenga.

Por supuesto que si esto es mal manejado, tendremos dificultades en los medios de pago, lo que iría contra uno de los objetivos del Banco Central; a su vez, si caemos en un exceso, seguramente tendremos otras consecuencias negativas. Reconozco que el punto de equilibrio es difícil de lograr, pero si tuviera una fórmula exacta para definirlo --obviamente, me gustaría pensarla y meditarla--, ésta debería tener en cuenta una mayor adecuación y vinculación de los medios de pago al producto bruto del país. Advierto que persisto en esa posición.

Sin embargo, no hago hincapié en este tema porque --como ya lo señaló el señor senador Astori-- se han producido hechos nuevos que, a mi juicio, no tienen las características que eran más apremiantes en ese momento. Por lo tanto, a esta altura insistiría en las observaciones a que hice referencia en primer lugar con respecto al contenido del proyecto.

SEÑOR ZUMARAN.- Generalmente, no tengo ningún tipo de temor en acometer los temas más arduos y difíciles en materia legislativa, pero pienso que en este asunto concreto, por una economía elemental de trabajo, lo más aconsejable sería aguardar el resultado a que se llegue en la Cámara de Representantes con respecto al proyecto de Carta Orgánica del Banco Central. Si éste se sancionara tal como fue enviado por el Senado --en esta materia, al menos--, sería una cosa; pero si se le introdujeran cambios, la situación sería diferente. De modo que, reitero, dado que dicho proyecto está en trámite legislativo, me parece que lo más conveniente sería aguardar su resultado para, recién entonces, considerar este tema. De lo contrario, estaríamos en una situación de incertidumbre.

SEÑOR ASTORI.- Apoyado. Estimo que eso es lo más conveniente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que la Comisión está de acuerdo con la propuesta del señor senador Zumarán, en el sentido de que la consideración de este tema sea postergada hasta tanto se conozca el desenlace en la Cámara de Representantes del trámite legislativo del proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay.

No habiendo más asuntos en el Orden del Día, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 11 y 28 minutos)